Может ли Европейский фонд поддержки демократии способствовать демократизации?

26.01.2012

Андрей Егоров

Директор Центра европейской трансформацииАндрей Егоров подготовил рабочий документ «Может ли Европейский фонд поддержки демократии способствовать демократизации?».

Введение

Предложение создания Европейского фонда поддержки демократии (European Endowment for Democracy, далее — EED) Европейского Союза [1] — это очевидная реакция ЕС на вызовы «Арабской весны», кризис демократических трансформаций в большинстве страна Восточного партнерства и, что немаловажно, осознание неэффективности (и недостаточности) актуальных инструментов поддержки демократии в структуре внешней политики ЕС. Нельзя не приветствовать шаги Европейского союза в направлении создания более эффективных и гибких финансовых инструментов, но вместе с тем внедрение таких механизмов требует обсуждения ряда чувствительных вопросов и обобщенных проблем влияния европейской политики на демократические изменения в странах Соседства.

В совместном документе Европейской комиссии и Высокого представителя по вопросам внешней политики и безопасности Кэтрин Эштон “A New Response to a Changing Neighbourhood”(25 мая 2011 года) сделан особый акцент на необходимости поддержки прогресса в направлении демократии, в частности, развития «глубокой демократии» и установления «партнерства с обществами». Именно в этом контексте анонсировано создание двух новых финансовых инструментов Civil Society Facility и European Endowment for Democracy. Данные инструменты вводятся в дополнение к уже существующим программам ENPI, в частности, EIDHRи NSA-LA, и призваны компенсировать недостатки последних и содействовать расширению зон поддержки демократии. Отсюда, проблематика создания и будущего функционирования EEDдолжна рассматриваться как минимум в трех плоскостях:

политики демократизации ЕС (и других основных международных актеров), ее механизмы и влияние на реальные изменения в странах Соседства;

место и значения EED в конструкции европейской и международной внешней помощи в целях развития;

архитектуры EED, его принципов и процедур функционирования.

Первые уровни дают достаточно материала из опыта реализации политических и финансовых политик поддержки демократизации для анализа успехов и ошибок, без учета которых эффективность нового инструмента будет достаточно сомнительной. Далее мы акцентируем внимание на «извлеченных уроках» процессов посткоммунистической трансформации стран Центральной и Восточной Европы, политики расширения ЕС на Восток и восточном направлении Политики соседства. Восточный вектор политики Европейского союза имеет свою специфику и позволяет, из-за исторического сходства стран посткоммунистического пространства, легче переносить лучшие практики трансформаций из страны в страну. Что, однако, не должно маскировать существенных различий в способах транзита и уникальной специфики Центральной Европы, западного субрегиона СССР (Беларусь, Украина, Молдова) и Кавказа и, соответственно, европейской политики в отношении этих географических регионов и субрегионов.

1. Политические и финансовые инструменты: совпадения и противоречия

Важное отличие трансформаций стран Центральной Европы и стран Балтийского моря заключается в наличии, с одной стороны, политической воли как их правительств, так и народов к интеграции в общее европейское пространство. С другой стороны, эта воля способствовала принципиальному иному политическому ответу ЕС на выражение этой воли, выразившемуся в конструкции европейской помощи этим странам. В общем виде, можно говорить о том, что финансовые инструменты поддержки были строго привязаны к политическим целям и корреспондировали с ними. Программа PHARE была прямо направлена на поддержку процесса интеграции и максимальное приближение стран к европейским стандартам во всех областях. В отличие от PHARE программа TACIS (действующая в странах, не являющихся кандидатами на вступление в ЕС и не имеющими таких амбиций) была принципиально деполитизитирована. Устройство TACIS хоть и базировалось на европейских ценностях, но поддерживало их инфраструтурно, т.е. в отрыве от конкретной (в основном риторически-декларативной) политики. В отсутствие проактивной политики ЕС программаTACIS и помощь на поддержку демократизации со стороны американских фондов (OSI, NED), фондов стран-членов ЕС, международных организаций выступала формирующим инструментом для развития гражданского общества и демократических сил новых стран-соседей ЕС. Таким образом, плачевное состояние агентов демократических изменений в этих странах есть во многом результат предыдущей политики поддержки в значительной части лишенной политического содержания.

Опуская перипетии 1990-х и 2000-х гг. отметим, что с объявлением в 2004 году новой Политики соседства (ENP) и введения в 2007 году ENPI наблюдается постепенное схождение политических и финансовых инструментов. Восточное партнерство предоставило еще большие надежды на возвращение ЕС в регион в качестве активного политического игрока, что повлекло за собой коррекцию ранее мало адекватных политическим задачам финансовых механизмов. В частности, произошло расширение, увеличение объемов финансирования и частичное упрощение процедур в программах поддержки прав человека и развития гражданского общества (EIDHR, NSA-LA), были введены новые инструменты (культурная программа), открыт (или расширен) доступ к ряду ранее закрытых для участия европейских программ (программы Жана Моне, TEMPUS и др.). Введение Civil Society Facility и European Endowment for Democracy — это еще один логический шаг в этом направлении, но влекущий ряд немаловажных реализационных проблем.

Очевидный, но достаточно мало обсуждаемый момент состоит в том, что бóльший доступ к финансированию и бóльшие объемы финансирования сами по себе никак не решают задачу

демократизации. Перенос акцента с поддержки «процессов демократизации» в логике EED на поддержку «демократов», т.е. с инфраструктуры на агентов [2], принципиально правильный, но порождающий массу вопросов. Необходимо понять:

решает ли поддержка демократов задачу демократизации?

кто такие «демократы» в странах Восточного партнерства?

какая именно поддержка им необходима?

как организовать эту поддержку для того, чтобы она реально способствовала усилению агентов демократизации?

2. Противоречивый опыт демократических трансформаций

История посткоммунистических трансформаций представляет собой набор самых разных моделей перехода к демократии. Более того, их типологическая группировка и сравнение всегда будет достаточно условной. Трансформации 1980-х гг. существенно различались по внутренним актерам изменений и структуре внешней поддержки. Классическими вариантами можно считать польский (массовое социальное движение «Солидарность» при поддержке со стороны США и NED) и чехословацкий варианты (элитарная «Хартия-77» при поддержке Фонда «Хартия-77», который независимо аккумулировал разные типы ресурсов (от пожертвований частных лиц, до ресурсов Джорджа Сороса, поддержки PEN центров)). Новая волна демократических трансформаций 2000-х гг. через «цветные революции» (Сербия, Грузия, Украина и несколько ранее Словакия (1999)) демонстрировали совершенно иную модель демократизации. В ней не существовало единого опорного движения (аналогичного «Солидарности» или «Хартии-77»), различные акторы (политические партии, общественные организации, профсоюзы, социальные движения и т.д.) находили временное единство и опирались на общую стратегию демократических изменений. Затем практически везде это единство распадалось, что в частных случаях дестабилизировало новые демократии (Украина, Грузия). «Цветные революции» во многом опирались на внешние финансовые ресурсы разветвленной (к этому времени) сети фондов поддержки демократии и прав человека. Наличие, разнообразных моделей финансовой поддержки демократизации говорит об уникальности ее конфигурации в каждом конкретном случае, что ставит под вопрос возможность создания унифицированной и единой для всех системы. То же можно говорить и о ведущих акторах демократических изменений. Т.е. ни одна из успешных моделей не может быть использована как инвариантный образец для поддержки демократических изменений в тех странах, где наблюдается демократический дефицит.

Еще более богатый материал для анализа проблем эффективности внешней помощи вызывают случаи тех стран, где попытки демократизации не были успешными. Беларусь традиционно считается наиболее сложным случаем и демонстрирует набор негативных примеров влияния финансовой поддержки и нерефлексивного опыта переноса трансформационных моделей. Кроме того, поддержка демократии и демократов в авторитарных странах наталкивается на достаточно эффективные способы противодействия со стороны жестких политических режимов. Парадоксально, но финансовая поддержка демократических игроков может вести к усугублению общей ситуации с демократией в стране и закрывать возможности позитивных изменений. Политика финансовой поддержки демократии в Беларуси уже породила ряд специфических проблем:

неэффективность программ развития из-за неадекватности ситуации: несмотря на постоянно идущие (с 1991 года) программы развития гражданского общества, ситуация в гражданском обществе Беларуси за последние 10 лет драматически ухудшилась, что говорит о том, что конструкция и способы реализации программ развития неадекватны беларусской ситуации [3];

трансформация направлений деятельности: международные программы развития влияют на выбор направлений и предмета деятельности организациями гражданского общества и политическими силами; организации начинают писать проекты, направленные не на решение актуальных проблем страны и сектора, а выбирают те предметные области и направления, которые наиболее активно финансируются международными фондами и организациями;

распространение сервильных установок: во взаимодействии с донором организации начинают принимать коммерческий тип отношений, где донор рассматривается как заказчик, а организация как исполнитель заказанных услуг; в такой ситуации организации гражданского общества и политические силы начинают отказываться от собственных целей в пользу целей донорских организаций; «сервильная» схема отношений замещает схему партнерских отношений, где донор и акцептор выступают как равные стороны;

исключенность из системы планирования программ: организации гражданского общества страны по разным причинам исключены из процессов разработки и планирования программ [4]; как правило, они имеют дело с уже принятыми решениями и установленными приоритетами и не способны на этапе запуска и реализации программ повлиять на их адекватность ситуации в стране;

возрастание роли посредников: вокруг Беларуси сложился круг перераспределительных фондов и организаций; такие посреднические структуры аккумулируют средства крупных международных фондов и перераспределяют их для беларусских организаций; на этом же уровне возникает особая прослойка международных экспертов, специалистов по вопросам Беларуси и т.п.; складывается особая система перераспределения финансовых средств под решение целей и задач, удовлетворяющих интересы фондов и посреднических структур, но, как правило, никак не согласованных с интересами гражданского общества страны;

зауженный спектр программ и их возможностей для Беларуси: Беларусь на данный момент нуждается в большей степени в поддержке инновационных решений с учетом специфики и особенностей беларусской ситуации, чем в экспорте традиционных социальных технологий; при проектировании и программировании деятельности европейских институтов необходимо перенести акцент с оказания иностранной помощи на установление партнерских и равноправных отношений между беларусскими и европейскими заинтересованными сторонами; а при формировании местной (беларусской) повестки дня требуется расширение приоритетов предлагаемых тематических программ с учетом актуальной политической, экономической и социальной ситуации в стране [5];

рутинизация форм и каналов взаимодействия между донорами и получателями помощи: за прошедшие годы оказания помощи сформировалось устойчивое поле акторов демократизации, которые монополизируют свои ниши. Появление новых агентов затруднено как противодействием со стороны укоренившихся акторов, так и со стороны доноров, в силу недостатка информации о местной инфраструктуре и предпочтения уже проверенных партнеров;

создание искусственных барьеров внутри гражданского общества и политической оппозиции из-за ориентации на разные донорские ресурсы; создание искусственной конкуренции между различными акторами за внешние ресурсы, что ограничивает их возможности для консолидации; распространите донорами системы клиентелизма среди политических сил и гражданского общества и т.д.

Без разбора и исправления этих ошибок, устранения наступивших негативных последствий никакие новые инструменты не принесут желаемых результатов, постольку поскольку будут воспроизводить сложившийся статус-кво. В условиях Беларуси (и других авторитаризмом Восточного партнерства) это означает системную комплементарность авторитарного режима деятельности демократических агентов. Это вовсе не значит, что демократы поддерживают действиями или разделяют цели и установки диктатуры, это значит, что слабость демократов не позволяет им предпринимать действия, ведущие к трансформации. В такой ситуации оппозиционные политические силы и гражданское общество играет роль частичной легитимации политического режима, создавая видимость альтернативы без реальной возможности что-либо изменить. Кроме того, слабая демократическая оппозиция канализирует протестную активность в тех формах, которые достаточно безопасны для автократов. Современным авторитарным диктатурам необходима политическая оппозиция, но предсказуемая и стандартизированная в своих действиях. Прямая финансовая помощь демократам, таким, образом, может и не вести к процессу демократизации.

Выходом может стать иная организация внешней поддержки, которая будет способствовать нарушению статус-кво, т.е. к изменению состояния самих демократов и содержания их деятельности. Условный подход, квинтэссенцией которого стал принцип «большее за большее», должен быть распространен и на демократическую поддержку. Те агенты изменений, которые демонстрируют реальную способность к изменению ситуации, могут претендовать на поддержку (или ее расширение), в ином случае, такая поддержка будет удерживать демократов на плаву, но не вести к демократизации. Сам по себе такой принцип изменяет и представление о демократах. Демократические агенты — это не столько те, кто декларирует цели и принципы демократизации и претерпевает угнетение за свои идеалы, но те, кто реально демонстрирует способность к их практическому воплощению. Проблематичным здесь становиться выявление таких агентов, особенно при наличии распространенной, но принципиально не верной, установки на экспорт технологий демократизации извне. Подобная установка закрывает возможность увидеть новых локальных агентов, помимо сложившихся традиционных клиентелистских сетей получателей помощи. Фактически, нужно изменить ракурс зрения, выставляя формальные критерии «на вырост» и трансформацию для самих демократических сил. Эти критерии, как минимум, могут содержать требования к а) наличию собственных проработанных стратегий и программ действий; б) истории реализационных успехов; в) наличию разных типов ресурсов (интеллектуальных, организационных, людских, материально-технических); г) способности выстраивать коалиции и сети разнородных субъектов (политических партий и движений, организаций гражданского общества, «фабрик мысли», профсоюзов и т.д.).

3. Архитектура EED

Для эффективной поддержки демократизации требуется установление инновационной архитектуры EED. Помимо разрешения вопросов гибкости, быстроты, и дебюрократизации помощи, внимание должно быть обращено и на ряд других вопросов, в частности, базовым принципам и основаниям деятельности EED, а также его организационным механизмам.

Основной принцип, который может значительно повысить эффективность, заключается в приближении помощи к локальным агентам демократических изменений. Механизмами его реализации могут стать:

внедрение принципов структурного диалога (Парижская декларация, Акровская повестка действий) в практику деятельности EED; создание системы координации помощи с локальными агентами изменений на всех уровнях принятия решений: от предварительных исследований до установления целей программ, реализации и оценки;

расширение понимания внутреннего контекста стран с дефицитом демократии через проведение специальных исследований для описания основных агентов и структуры их отношений (при обязательном включении локальных экспертов и «фабрик мысли», а также возможностью критики результатов независимыми экспертами);

ограничения на передачу исполнения программ EED тем агентам, фондам, международным организациям и НГО, которые не имеют системы координации деятельности с локальными агентами и не включают локальных экспертов в мониторинг и оценку их программ.

Отдельное внимание в деятельности EED должно быть направлено на определение критериев выбора бенефициариев для поддержки и ситуаций, в которых оказание такой поддержки необходимо. Поддержка, как минимум, не должна способствовать дезинтеграции демократических игроков на национальном уровне и провоцировать борьбу между ними. Для минимизации конкурентности между различными типами демократических структур за ресурсы следует отдавать предпочтения поддержке кооперативных действий различных агентов основанных на согласованных общих стратегиях. При этом организация поддержки не должна закрывать доступ к помощи для новых, нетрадиционных агентов. Гражданское общество и политическая оппозиция развиваются, равно как и происходят изменения политической ситуации. Новый инструмент должен сопровождаться постоянным критическим исследованием поля акторов, способствовать их диверсификации, а так же иметь возможность давать ответы на новые вызовы в будущем.

---

1. EED анонсирован Европейской комиссией в мае 2011 года (см.: ENP revision) и подержан Советом ЕС в июне 2011 года (см.: Council Conclusions on the European Neighbourhood Policy, 20 June 2011).

2. The EED will add value by supporting key political players in fostering democratic transitions through rapid and flexible assistance. Draft terms of reference for a European Endowment for Democracy.

3. Относительные успехи гражданского общества Беларуси в 2008-2010 гг. в создании Национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, скорее, повлияли на реконфигурацию системы финансовой поддержки, чем были ее следствием. Но даже в этом случае гражданское общество не смогло добиться коренного перелома и преодолеть ситуацию собственной маргинализации, лишь усилившуюся после брутального подавления гражданской активности в конце 2010-2011 гг.

4. В значительной степени на это влияет изоляция Беларуси по причинам, связанным с нарушениями прав человека и дефицитом демократии.

5. См. также: Резолюция конференции «Усиление участия объединений граждан и органов местного самоуправления в программах ЕС: проблемы и перспективы». Минск, 2 декабря 2008 года [Электронный ресурс] // Міжнародны кансорцыюм «ЕЎРАБЕЛАРУСЬ». Інфармацыйная платформа развіцця беларуска-еўрапейскага супрацоўніцтва і партнёрства. — Режим доступа:http://eurobelarus.livejournal.com/922.html. — Дата доступа: 01.09.2010.

Об авторе:

Андрей Егоров — директор Центра европейской трансформации, магистр политических наук. Окончил отделение политологии и магистратуру по специальности «Политология» Беларусского государственного университета. В области политических исследований работает с 2001 года. Фокус исследовательских интересов: трансформация постсоветского пространства, гражданское общество, политические трансформации в Беларуси и регионе Восточного партнерства, европейские исследования.